# Die Bestimmung der Richtlinien der Politik nach Artikel 56 der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919

## Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Adalbert Souheur

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

---

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz

# Einleitung.

Politik bedeutete ursprünglich im klassischen Altertum „die staatlichen Dinge", das sind also Aeußerungen des staatlichen Lebens, wie sie sich in seinen Einrichtungen und Tätigkeiten darstellen. „Meist denkt man dabei an die Summe der unausgesetzt im Gang befindlichen Tätigkeiten, die die Handlungswerkzeuge, seine Organe, auf allen Gebieten verrichten".[1])

Diesem Begriff einer praktischen Politik gesellte sich schon früh derjenige, der unter Politik den Literaturzweig verstand, der sich mit den staatlichen Dingen befaßte. Seit Aristoteles hat Politik dann die Bedeutung der Wissenschaft vom Staate, der Staatslehre.

Dieser doppelte Charakter des Begriffes Politik, wie er sich im klassischen Altertum zeigt, hat sich bis in die moderne Zeit erhalten. Im 19. Jahrhundert wurde von der Wissenschaft eine schärfere Trennung der beschreibenden, staatliche Zustände schildernden und der kritischen, diese staatlichen Zustände beurteilenden Elemente der Politik durchgeführt. Die ersteren wurden als Staatslehre oder Staatsrechtslehre, die letzteren als Politik im engeren Sinne bezeichnet. Doch fehlt es auch heute nicht an weitergehenden Fassungen des Begriffes Politik.

So Kjéllen:[2]) „Wir fassen also das Wort Politik in seinem ehrenwerten, klassischen Sinn als Zusammenfassung aller Kenntnis vom Staate". Gareis[3]) bezeichnet Politik „als Lehre vom Staatszweck (Teleologie des Staates) und von den besten Mitteln zur Erreichung desselben (Praktik des Staates)". Stier-Somlo[4]) hält wissenschaftliche Politik „für die Lehre von der bestmöglichen Erfüllung bestimmter Staatszwecke . . . unter zweckfestsetzenden, d. h. teleologischen Gesichtspunkten". Nach Piloty[5]) umfaßt Politik alle Wissenschaften, die irgendwie den Staat als höchstes politisches Gebilde be-

[1]) Richard Schmidt in „Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts". 1914, S. 83.
[2]) Grundriß zu einem System der Politik. 1920, S. 16.
[3]) In Hdb. d. Oeff. Rechts. Bd. 1, 1898, S. 17.
[4]) „Politik" 1907, S. 34.
[5]) Handbuch der Politik, 1920, S. 2.

treffen, und zwar sind die einzelnen Staatswissenschaften nur Hilfswissenschaften der Politik im eigentlichen Sinne, d. i. diejenige Wissenschaft, die Politik als Staatskunst unmittelbar zum Gegenstand hat.

Neben diesem Begriff der Politik als wissenschaftlicher Lehre tritt der Begriff, wie er im allgemeinen Sprachgebrauch und im praktischen Leben üblich ist, der unter Politik, ähnlich wie es ursprünglich in Griechenland der Fall war, eine Tätigkeit, und zwar eine leitende Tätigkeit, im öffentlichen Leben versteht. Helfritz[6]) kennzeichnet Politik als „die auf Zweckmäßigkeitsabwägung beruhende, leitende Tätigkeit im öffentlichen Leben".[7]) Da in dieser Definition als wesentliches Merkmal die leitende Tätigkeit genannt ist, worunter Regierung als freie Staatstätigkeit im Gegensatz zu der gebundenen Staatstätigkeit des Verwaltens zu verstehen ist, kann sie wie keine andere auf den Begriff Politik im Sinne des Art. 56 RV. Anwendung finden. Dieser Artikel 56 RV. lautet:

„Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag".

Die vorliegende Arbeit soll nun die Bestimmung der Richtlinien der Politik darstellen, und zwar unter zweierlei Gesichtspunkten: dem rechtserkennenden und dem rechtspolitischen. Während die Darstellung unter der rechtserkennenden Betrachtungsweise von den staatsrechtlichen Gegebenheiten der Reichsverfassung ausgeht, ist die rechtspolitische Betrachtungsweise in dieser Darstellung nicht so aufzufassen, daß gefragt wird: wie müßte die Bestimmung der Richtlinien der Politik zweckmäßigerweise gestaltet sein?[8]), das hieße den Boden einer wissenschaftlichen Darstellung verlassen, vielmehr soll die

---

[6]) in „Staatskunst und Parteipolitik" 1923, S. 9 u. 10.

[7]) Helfritz unterscheidet Politik als Staatskunst und Parteipolitik und gibt den Unterschied beider zusammenfassend in dem Bild, „daß, wer Staatskunst ausübt, den Standpunkt eines über den Parteien stehenden Richters, wer Parteipolitik treibt, den Standpunkt einer am Rechtsstreit beteiligten Partei einnimmt" (S. 4). Weiterhin lehnt Helfritz die übliche Einteilung der Politik in verschiedene Zweige wie Verfassungspolitik, Finanzpolitik usw. ab. Die Politik zerfällt nicht in einzelne Zweige, sondern die einzelnen Zweige öffentlicher Tätigkeit können unter dem Gesichtspunkt der Politik, also der Zweckmäßigkeitserwägungen, in die Erscheinung treten (S. 10). Daraus wird gefolgert, daß es nicht eine Wissenschaft Politik mit verschiedenartigem Inhalt gibt, sondern daß vielmehr die Kenntnis der verschiedensten Wissenszweige für denjenigen unerläßlich ist, der im öffentlichen Leben tätig ist, z. B. Staatsrecht für den Verfassungspolitiker, d. h. denjenigen, der an der Gestaltung der staatlichen oder kommunalen Verfassung arbeitet.

[8]) vgl. zu dieser Fragestellung Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, 1924, S. 3.

zweite Frage lauten: wie vollzieht sich die Bestimmung der Richtlinien der Politik im gegenwärtigen staatlichen Leben?, wobei etwaige Abweichungen der politischen Praxis von den Bestimmungen und Verstöße gegen den Sinn der Reichsverfassung aufzuzeigen sein werden.

Wenn die Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Reichskanzler dargestellt werden soll, so ist dessen Stellung zu berücksichtigen:

1. gegenüber dem Reichspräsidenten,
2. gegenüber dem Reichstag,
3. innerhalb der Reichsregierung und gegenüber den einzelnen Reichsministern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545821_0120

## I. Die Stellung des Reichskanzlers bei Bestimmung der Richtlinien der Politik gegenüber dem Reichspräsidenten.

Aus Art. 56 Satz 1 RV. „Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung", kann zunächst nichts anderes entnommen werden, als daß der Reichskanzler bei Aufstellung der Richtlinien der Politik gegenüber dem Reichspräsidenten völlig unabhängig ist. Da Art. 56 RV. aus dem Zusammenhang heraus sich im wesentlichen auf die Stellung des Reichskanzlers innerhalb der Reichsregierung und seine Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag bezieht, muß, um das Verhältnis des Reichskanzlers zum Reichspräsidenten klarzulegen, die dem Reichspräsidenten verfassungsrechtlich zugewiesene Stellung betrachtet werden. Art. 53 RV. besagt:

„Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen."

Nach dieser Bestimmung ist der Reichspräsident formell in der Auswahl der Person, die er zum Reichskanzler ernennen will, frei, materiell allerdings insofern gebunden, als nach Art. 54 RV. der Reichskanzler zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedarf. Trotzdem soll das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten nicht nur ein formelles sein.

Der Reichspräsident und die Reichsregierung bilden zusammen die Zentralgewalt des Reiches, die, soweit sie beim Reichspräsidenten ruht, ein Gegengewicht gegen die Macht des Reichstages darstellen soll. Dieser Sinn ergibt sich aus dem Wesen der Präsidentschaft als einer plebiszitären. Dadurch, daß der Reichspräsident vom Volk und nicht vom Reichstag, dem er auch nicht parlamentarisch verantwortlich ist, gewählt wird, soll seiner Stellung eine gewisse Unabhängigkeit vom Parlament verliehen werden. „Das Gegengewicht darf nicht aus Sorge vor einem möglichen Mißtrauensvotum (Art. 54) zu einem bloßen Schein herabgedrückt werden".[9])

[9]) Poetzsch, Handkommentar zur Reichsverfassung. Zu Art. 53 (1928, 3. Aufl.).

Wenn der Reichspräsident einen Reichskanzler ernannt hat, so hat dieser verfassungsrechtlich nach Art. 56 Satz 1 RV. allein die Richtlinien der Politik zu bestimmen, ohne daß deshalb jedoch der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Regierungsgeschäfte etwa völlig ausgeschaltet wäre. Es besteht, wie Anschütz[10]) betont, eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht nur für den Reichspräsidenten, sondern auch gegenüber dem Reichspräsidenten.

Der Reichskanzler hat also die allgemeine Politik nicht nur so zu führen, daß er das Vertrauen des Reichstages genießt, sondern auch in Uebereinstimmung mit der Willensrichtung des Reichspräsidenten. Geschieht das letztere nicht, so hat dieser gemäß Art. 53 die Möglichkeit, den Reichskanzler zu entlassen. Wie der Berichterstatter v. Delbrück in der 27. Sitzung vom 10. 4. 1919 des Verfassungsausschusses[11]) ausführte, ging die Tendenz des Entwurfes der Reichsverfassung dahin, den Reichspräsidenten, der mit der Reichsregierung zusammen die Zentralgewalt des Reiches bildet, einer persönlichen Initiative zu entkleiden, so daß der Schwerpunkt der Zentralgewalt infolgedessen bei der Reichsregierung liegt. Das letztere möchte ich nicht unbedingt gelten lassen, sondern vielmehr mit Poetzsch[12]) annehmen, daß sich in der Reichsregierung in der Person des Reichskanzlers sowohl die parlamentarische wie die präsidiale Macht auszuwirken und auszugleichen haben.

Wie liegen die Dinge in der politischen Wirklichkeit des staatsrechtlichen Lebens? Da ist die Regierungsbildung im Januar 1927 bemerkenswert. Damals trat der Reichspräsident in persönlicher Initiative besonders hervor und richtete ein Schreiben an den geschäftsführenden Reichskanzler (vom 20. 1. 1927), in dem er nicht nur eine bestimmte Koalitionsbildung vorschlug, sondern für die kommende Regierung auch politische Richtlinien aufstellte, von deren Annahme der Auftrag zur Regierungsbildung abhängig war. Es ergibt sich die Frage, ob der Reichspräsident hierzu verfassungsmäßig befugt gewesen ist. Dies wird von Giese[13]) bejaht, und zwar führt er folgendes aus: daß der Auftrag zur Regierungsbildung mit Direktiven verknüpft und durch deren Annahme bedingt war, stellte keine Verfassungswidrigkeit dar. Diese Weisungen erforderten keine Gegenzeichnung nach Art. 50 RV., da es sich nicht um eine Anordnung oder Verfügung im Sinne dieses Artikels handelt, sondern um eine vorbereitende Maßnahme für den Regierungsakt der Ernennung, von dem es noch ungewiß ist, ob er dieser Maßnahme überhaupt nachfolgen wird. Was die Aufstel-

[10]) Anschütz, Handkommentar zur Reichsverfassung 1926. Zu Art. 53.

[11]) Bericht und Prot. d. 8. Ausschusses der Verfassunggebenden Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. 1920.

[12]) a. a. O. zu Art. 56.

[13]) Giese in DJZ. 1927 Heft 4 S. 275 ff.

lung eines politischen Programms für die zu bildende Regierung anbelangt, so war der Reichspräsident gegenüber dem Reichstag dazu verfassungsrechtlich befugt, da es sich dabei um eine Maßnahme der vollziehenden Gewalt handelte, die den Organen der Exekutive — Reichspräsident und Reichsregierung — zusteht, nicht aber dem Reichstag als einem Organ der Legislative. Innerhalb der Reichsregierung jedoch ist der Reichskanzler allein befugt, Richtlinien der Politik aufzustellen. Diese Befugnis kann er dem Reichspräsidenten nicht überlassen. Nach Giese liegt dieser Fall auch gar nicht vor. Der Reichskanzler ist nicht verpflichtet, den bedingten Auftrag zur Regierungsbildung anzunehmen und das Regierungsprogramm, als die einstige Grundlage, Richtlinie seiner Regierungspolitik anzuerkennen. Wenn er es doch tut, so legt er im Sinne des Vorschlages des Reichspräsidenten die von ihm auszugebenden Richtlinien zwar fest, die er jedoch freiwillig akzeptiert. Da ihm diese freiwillige Annahme verfassungsrechtlich nicht verboten ist, handelt es sich um eine im Rahmen des Art. 56 Satz 1 RV. liegende Maßnahme des Reichspräsidenten.

Zu dieser Auffassung ist zu bemerken, daß, wie oben gesagt wurde, Art. 56 Satz 1 RV. wesentlich die Zuständigkeit des Reichskanzlers zur Bestimmung der Richtlinien der Politik innerhalb der Reichsregierung ausspricht und festlegt, daß der Reichspräsident nach Art. 53 RV., der sein verfassungsrechtliches Verhältnis zum Reichskanzler und zur Reichsregierung regelt, befugt war, den bedingten, durch gewisse Weisungen gebundenen Auftrag zur Regierungsbildung zu erteilen.

Die gleiche Ansicht spricht Herrfahrdt[14]) aus und folgert aus Art. 53 RV. sogar weiter, daß der Reichspräsident auch später an den Reichskanzler, wenn es die besondere politische Lage erheischt, mit Verhaltensmaßregeln herantreten kann.

Diese Ansicht ist inzwischen durch einen Vorgang der politischen Praxis gestützt worden, als (am 9. Februar 1928) der Reichspräsident einen Brief an den Reichskanzler richtete, in dem er ihn bat, nichts unversucht zu lassen, um im gegenwärtigen Zeitpunkt eine Regierungskrisis in ihren politischen Folgen zu vermeiden. Er nennt weiterhin die dringlichen Aufgaben, die der Reichstag (Haushaltsplan, Strafrechtsreform usw.) zu erledigen hat und bezeichnet es als schwere Schädigung der Interessen des ganzen deutschen Volkes, wenn eine unlösliche Regierungskrise und Auflösung des Reichstages notwendig würde. Er bittet den Reichskanzler bei Besprechungen mit den Führern der Regierungsparteien diese seine Besorgnis mitzuteilen und appelliert an alle beteiligten Herren und Fraktionen dahin zu wirken, daß eine arbeitsfähige Regierung

[14]) Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. 1927 S. 37.

erhalten bleibt und unlösbare Differenzen in der Schulfrage bis nach Erledigung dieser Arbeiten vertagt werden.

Dieser Brief gibt unbedingt eine staatsrechtliche Willensäußerung des Reichspräsidenten, die sich innerhalb seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit nach Art. 53 RV. hält, gegenüber dem Reichskanzler kund. Hätte der Reichskanzler der Bitte, die Regierungskrise mit allen Mitteln zu verhindern und den betreffenden Herren und Fraktionen die Besorgnisse des Reichspräsidenten mitzuteilen, nicht entsprochen, so hätte er vom Reichspräsidenten entlassen werden können, wobei dahingestellt bleiben mag, ob der Reichspräsident aus Zweckmäßigkeitserwägungen über die politische Lage von diesem seinem Recht Gebrauch gemacht hätte. Staatsrechtlich steht ihm nach Art. 53 dieses Recht ohne irgendeine Beschränkung zu.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der Reichskanzler allein die verfassungsmäßige Zuständigkeit hat, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, daß er sich hierbei jedoch nicht dem Einfluß des Reichspräsidenten entziehen soll, der die Möglichkeit hat, ihn nach Art. 53 RV. zu entlassen. Die gegenwärtige politische Praxis geht indessen dahin, die Rechte des Präsidenten zugunsten des parlamentarischen Einflusses zurücktreten zu lassen. Diese Bewegung hat eine gewisse Gegenströmung ausgelöst, die darauf abzielt, die Macht des Parlaments durch Abänderung des Art. 54 RV., der für die Amtsführung des Reichskanzlers und der Reichsminister das Vertrauen des Reichstages verlangt, einzuschränken und die Stellung des Reichspräsidenten zu stärken sucht.[15])

## II. Die Stellung des Reichskanzlers bei Bestimmung der Richtlinien der Politik gegenüber dem Reichstag.

Wie ist nun die verfassungsrechtliche Stellung des Reichskanzlers nach Art. 56 Satz 1 RV. gegenüber dem Reichstag?

„Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung."

In der durch diese Verfassungsbestimmung ausgesprochenen Verantwortlichkeit in Verbindung mit dem nach Art. 54 RV. zu seiner Amtsführung notwendigen Vertrauen des Reichstages liegt eine gewisse Abhängigkeit des Reichskanzlers von dem Reichstag. Diese Abhängigkeit hat jedoch in keiner Weise so weit zu gehen, daß der Reichskanzler lediglich als der Vollstrecker des politischen

[15]) So z. B. Abgeordneter v. Kardorff lt. Tageszeitungen in einer Rede im Berliner Anwaltverein im Dezember 1927, in der er eine Verfassungsänderung dahingehend fordert, daß die Reichsregierung nur mit Zweidrittelmehrheit gestürzt werden dürfe.

Willens des Reichstages erscheint, daß er die von der Mehrheit des Reichstages geforderte Politik in die Richtlinien aufnimmt und nach den Wünschen der Reichstagsmehrheit ausführt.

Wenn dies der Sinn der Verfassung wäre, so wäre die Exekutive, die die Reichsregierung in Gemeinschaft mit dem Reichspräsidenten ausüben soll und der die Reichsverfassung doch eine gewisse Selbständigkeit gegenüber der Gesetzgebungsmacht des Reichstages geben will, damit aufgehoben und gleichzeitig neben der Legislative in die Hände der Mehrheit des Reichstages gegeben. Dies ist nicht die Absicht des geltenden Verfassungssystems, das vielmehr dem Reichskanzler zusammen mit dem Reichspräsidenten die freie Initiative gegenüber dem Reichstag, die Gestaltung der Regierungspläne zur Entfaltung eines klaren politischen Willens zuweist.

Für diese politische Führung, die sich in der Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Reichskanzler auswirkt, steht er zum Reichstag in einem Verantwortungsverhältnis. Nach den staatsrechtlichen Vorschriften der Reichsverfassung hat die Regierungsbildung, bei der der Reichskanzler die Richtlinien der Politik, die er zu führen gedenkt, aufzustellen hat, so zu erfolgen, daß die erste Initiative vom Reichspräsidenten ausgeht, der den Reichskanzler ernennt, der darauf seinerseits sich seine Mitarbeiter aussucht und dem Reichspräsidenten zur Ernennung vorschlägt (Art. 53). Mit diesem so gebildeten Kabinett hat er dann vor den Reichstag zu treten und die von ihm entworfenen Richtlinien der Politik zu entwickeln. Nun hat der Reichstag zu entscheiden, ob er die Richtlinien der Politik des Reichskanzlers und damit dessen Regierung annehmen will oder nicht.

Das Vertrauen, dessen ausdrückliche Erklärung nicht zur Amtsführung notwendig ist — vielmehr bedingt nur das ausdrückliche Mißtrauensvotum den Rücktritt der Reichsregierung — kann von der Reichsregierung vom Reichstag verlangt werden, indem sie die Vertrauensfrage stellt. Damit hat die Reichsregierung, wie Nawiasky[16]) ausführt, auch ein gewisses Druckmittel dem Reichstag gegenüber in der Hand, indem sie den Reichstag vor die Entscheidung stellt, seine etwaige abweichende politische Willensmeinung fallen zu lassen oder aber einen Regierungssturz herbeizuführen. Dieser letztere kann unter gewissen Verhältnissen unerwünscht sein, dann nämlich, wenn die Bildung einer neuen Regierung nur unter großen Schwierigkeiten und eine längere Störung der politischen Geschäfte zu erwarten ist.

Es ist trotz des bestehenden Verantwortungsverhältnisses des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstag und des zu seiner Amtsfüh-

[16]) Nawiasky: Die Grundgedanken der Reichsverfassung vom 11. 8. 19, 1920, S. 70—71.

rung notwendigen Vertrauens des Reichstages, das, wie eben gezeigt, in manchen Fällen auch als politisches Machtmittel vom Reichskanzler gegenüber dem Reichstag gebraucht werden kann, es ist trotzdem nach dem Wortlaut und Sinn des geltenden Verfassungsrechtes dem Reichskanzler eine gewisse Freiheit bei Aufstellung seiner Regierungspläne gegeben. Die Reichsverfassung schreibt ihm die Aufgabe der Führung der politischen Regierungsgeschäfte zu.[17]) Daß er dabei die parlamentarische Lage nicht völlig außer acht lassen wird und unnötige Schwierigkeiten, die sich vielleicht aus allzu starrem Festhalten an Einzelheiten des Programms ergeben können, zu vermeiden suchen wird, erscheint selbstverständlich. Zu einer derartigen Führung im Geiste der Verfassung gehört eine mit klarem politischen Willen begabte Persönlichkeit.[18])

Die verantwortliche Stellung des Reichskanzlers bei Bestimmung der Richtlinien der Politik gegenüber dem Reichstag als zwar verantwortlicher, zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedürftiger, jedoch zugleich in großem Umfange mit freier Initiative ausgestatteten Führers wird am schärfsten bei Poetzsch[19]) gekennzeichnet. Diese Kennzeichnung entspricht dem geltenden Verfassungssystem, in welchem dem Reichstag die Aufgaben der Gesetzgebung, der Reichsregierung, an ihrer Spitze dem Reichskanzler, — neben dem Reichspräsidenten — die Exekutive zugewiesen ist. Diese Teilung würde ihren Sinn verlieren, wenn nicht der vollziehenden Gewalt gegenüber der gesetzgebenden auch in der Initiative eine gewisse Selbständigkeit zuerkannt wird.

Wie gestaltet sich dies aber in der Praxis des politischen Lebens?

An die Stelle der beiden bei der Regierungsbildung erforderlichen Willensbetätigungen des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers tritt die Initiative der Fraktionen der politischen Parteien im Reichstage. Innerhalb der Fraktionen und zwischen ihnen werden meist langwierige Verhandlungen geführt, auf Grund deren schließlich die Minister dem Reichskanzler zum Vorschlag an den Reichspräsidenten zur Ernennung präsentiert und die Richtlinien der Politik entworfen werden. Von einer Initiative des Reichskanzlers ist meist nichts zu spüren.

---

[17]) Sein Verhältnis dabei zu den Reichsministern wie innerhalb der Gesamtheit der Reichsregierung ist im nächsten Abschnitt zu erörtern.

[18]) Holtzendorff gibt das Bild solch einer Führerpersönlichkeit mit den notwendigen Fähigkeiten: „Die Merkmale einer zur politischen Handlung in größerem Maßstabe angelegten Persönlichkeit treten in mehreren Punkten hervor; zumeist darin, daß deren Charakter anscheinend entgegenstehende Eigenschaften miteinander verbinden und gleichzeitig in sich enthalten muß: Festigkeit in der Entschließung und Beweglichkeit in der Ausführung des Beschlossenen". (Holtzendorff: Die Prinzipien der Politik. 2. Aufl. 1879.)

[19]) Poetzsch zu Art. 56.

Daß bei dieser Praxis die Aufstellung von Richtlinien der Politik ganz besonders große Schwierigkeiten bereitet, erscheint einleuchtend, wenn man bedenkt, daß bei diesen Verhandlungen zwischen den Fraktionen der Parteien, naturgemäß jede Partei möglichst viele ihrer Parteigrundsätze in die Richtlinien der Politik aufgenommen wissen will. Diese Art der Verhandlung zur Bildung der Richtlinien der Politik muß zu der Feststellung führen, daß die einzelnen Parteien mit ihren programmatischen Forderungen keine gemeinsamen Richtlinien aufstellen können.

Das folgt notwendigerweise aus dem Unterschied von Politik als Staatskunst und als Parteipolitik. Von den von Helfritz[20]) aufgezeigten Gegensätzen sei nur angeführt, daß Parteipolitik im Interesse einzelner Gruppen wirkt, während Staatskunst das Wohl des Volksganzen im Auge hat; daß Staatskunst mit lauteren Mitteln, ohne Gewalt dort tätig wird, wo schwächere Mittel zur Zweckerreichung genügen, wohingegen das Wesen der Parteipolitik Kampf ist, der Uebertreibungen, bewußte Unwahrheiten, Gewalttätigkeiten zur Folge hat.

Diese Praxis der Bestimmung der Richtlinien der Politik durch die Reichstagsfraktionen der politischen Parteien ist verfassungswidrig; sie widerspricht dem klaren Wortlaut der Reichsverfassung.

Wenn ein Reichskanzler nicht die Männer, mit denen er die künftige politische Entwicklung des Reiches leiten soll, von sich aus beruft und um einen einheitlichen Willen schart, für den er dann die Parteien zu gewinnen versuchen muß, sondern wenn er die Auswahl der Männer und die Bildung des politischen Zielwillens den Verhandlungen eines Ausschusses der maßgebenden Reichstagsfraktionen überläßt, so bedeutet das ein Zuwiderhandeln gegen die eindeutigen Bestimmungen der Reichsverfassung.

Die Parteiverhältnisse des deutschen politischen Lebens der Gegenwart erfordern stets eine Regierungskoalition. Es entsteht die Frage, ob bei eben diesen Verhältnissen ein Reichskanzler, der mit selbstgeschaffenen Richtlinien der Politik vor den Reichstag tritt, erfolgreicher sein kann als die Fraktionen, wenn sie sich vergebens um eine Vereinigung ihrer Zielsetzungen in gemeinsamen Richtlinien bemühen.

Das wird man bejahen können, denn Richtlinien „sind die wegweisenden großen Grundsätze oder Pläne in bezug auf die innere und äußere Politik".[21])

Diese Grundsätze und Pläne kann und muß ein Staatsmann elastisch gestalten, um den Geboten, wie er sie aus der jeweiligen Lage finden muß, in seinem Handeln folgen zu können, um sein

---

[20]) Staatskunst und Parteipolitik 1923 S. 3.

[21]) Stier-Somlo: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1925, S. 167

politisches Ziel zu erreichen. M. a. W.: Die wahre Staatskunst wird sich von starren Dogmen freihalten, um ihr Ziel zu erreichen. Diese Staatskunst kann ein Reichskanzler betätigen, indem er sich nach dem Vorbilde Bismarcks*) die Mitarbeit der Parteien so sichert, wie es der Augenblick erheischt.

Derartige Richtlinien der Politik aufzustellen, die dem Wesen wahrer Staatskunst entsprechen, ist dagegen den Fraktionen unmöglich. Denn die Politik der einzelnen Parteien versteift sich mehr oder weniger in Doktrinen und sucht sich auf Programme festzulegen.[22]) Sie stellen vielmehr die Richtlinien der Politik, wie gezeigt, in langwierigen Verhandlungen nicht unter Berücksichtigung der Interessen des gesamten Volkes, sondern unter Zugrundelegung ihrer Parteidoktrinen im Sinne einer Parteipolitik, nicht der Staatskunst fest.

Zusammenfassend ist zu sagen: Die Reichsverfassung fordert vom Reichskanzler die Bestimmung der Richtlinien der Politik gegenüber dem Reichstag in höchst persönlicher Entschließung — wie im ersten Abschnitt dargelegt, unter Zusammenwirken mit dem Reichspräsidenten — und die verantwortliche Vertretung dieser Richtlinien vor dem Reichstag, der das Vertrauen versagen kann oder nicht. Eine verfassungswidrige Praxis des gegenwärtigen Staatslebens verlegt diese Bestimmung der Richtlinien der Politik in die Fraktionen der Reichstagsparteien, die ihrer Bedeutung des Augenblicks zur Koalitionsbildung berufen erscheinen.

## III. Die Stellung des Reichskanzlers bei Bestimmung der Richtlinien der Politik innerhalb der Reichsregierung und gegenüber den einzelnen Reichsministern.

Um die verfassungspolitische Funktion, die der Reichskanzler nach Art. 56 innerhalb der Reichsregierung und gegenüber den einzelnen Reichsministern auszuüben hat, nach ihrem Inhalt und Ausmaß darstellen zu können, muß die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers innerhalb der Reichsregierung betrachtet und beurteilt werden.

Bevor jedoch an eine Prüfung der einzelnen sich mit dem Reichskanzler befassenden Bestimmungen der geltenden Verfassung

*) vergl. Otto Fürst von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Volksausgabe 1905, 2. Bd., S. 178. „Ich hielt für die damalige Zeit bei den Gefahren, die unsere Kriege geschaffen hatten, die Unterschiede der Parteidoktrinen für untergeordnet" . . . „In dieser Auffassung kam es mir auf die Frage, ob liberal, ob konservativ, in der damaligen Kriegs- und Koalitionsgefahr so wenig wie heut in erster Linie an" . . .

[22]) Helfritz a. a. O. S. 6.

gegangen wird, erscheint es tunlich, um die jenen Bestimmungen innewohnenden und ihnen zugrunde liegenden staatsrechtlichen Grundsätze aufzudecken, einen Ueberblick über die geschichtliche Entwicklung des Reichskanzleramtes zu geben.

Die staatsrechtliche Grundlage, auf der die Stellung des Reichskanzlers im alten Deutschen Reich beruhte, sind die Art. 15 und 17 der ARV. vom 16. April 1871.

Art. 15 lautet: „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist. Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen".

Art. 17 besagt: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Aus diesen beiden Artikeln folgt eine staatsrechtliche Doppelstellung des Reichskanzlers. Dieser erscheint nach Art. 15 zunächst als Vorsitzender und Leiter der Geschäfte des Bundesrats, ferner nach Art. 17 als verantwortlicher, leitender Reichsminister und oberster Reichsbeamter. Da die erste Eigenschaft des Reichskanzlers, Vorsitzender und Leiter der Geschäfte des Bundesrates, für diese Betrachtung nicht erheblich ist, kann Art. 15 hier außer acht gelassen werden. Zu erwähnen ist hierbei lediglich, daß, während die herrschende Lehrmeinung[23]) unter Geschäfte im Art. 15 lediglich die Geschäfte des Bundesrates verstanden wissen wollte, Dambitsch[24]) anderer Meinung ist und Geschäfte im Sinne des Art. 15 auf den gesamten Aufgabenkreis des Reichskanzlers, also auch auf denjenigen des verantwortlichen Ministers des Art. 17 bezieht. Er folgert, das daraus, daß der Reichskanzler in Art. 15 zum erstenmal in der Verfassung erwähnt sei und daß daher „in diesem Artikel auch eine allgemeine Bestimmung für seinen Wirkungskreis zu suchen und zu finden ist". Dies anzunehmen ist nicht zwingend.

Für die zweite oben erwähnte Eigenschaft des Reichskanzlers, die für diese Betrachtung allein von Wichtigkeit ist, gibt Art. 17 die maßgebliche Verfassungsgrundlage, und zwar ist da der letzte Satz von hervorragender Bedeutung. Dieser besagt, daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, durch die dieser die Verant-

---

[23]) Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches mit Erläuterungen. 1910.

[24]) z. B. Arndt, Zorn.

wortlichkeit übernimmt. Hiernach erscheint also der Reichskanzler als der verantwortliche Minister des Kaisers, und zwar als dessen einziger Minister. Er ist der oberste Reichsbeamte, dem alle die Geschäftszweige unterstellt sind, in denen sich die Kompetenz des Reiches erschöpfend darstellt. Seine Verantwortlichkeit bezieht sich außer auf die durch seine Gegenzeichnung oder auch sonst stillschweigend gebilligten Anordnungen des Kaisers auf seine eigenen Handlungen innerhalb seines Amtsbereiches und das Wirken der von ihm geleiteten Reichsbehörden.

Wie diese Verantwortlichkeit vom Reichstag gegenüber dem Reichskanzler geltend gemacht werden sollte, war nicht bestimmt, jedenfalls nicht durch ein den Reichskanzler zum Rücktritt verpflichtendes Mißtrauensvotum des Reichstages, da es sich ja nicht um eine parlamentarische Regierung handelte.

Der Reichskanzler der alten Reichsverfassung tritt uns entgegen als Regierungschef, ausgestattet mit einer umfassenden Regierungsgewalt, ohne einen gleichgestellten Ministerkollegen zur Seite zu haben, und gleichzeitig belastet mit der alleinigen politischen Verantwortlichkeit. Dies Amt mit seiner überreichen Macht und Verantwortungsfülle war auf die große überragende Persönlichkeit Bismarcks, des ersten Reichskanzlers, zugeschnitten.

Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878, das geeignet war, den Reichskanzler zu entlasten, änderte nichts an dessen überragender Stellung. Nach diesem Gesetz konnte entweder für den gesamten Amtsbereich des Reichskanzlers ein (General-) Stellvertreter ernannt oder die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten Reichsressorts (Staatssekretäre) mit der Stellvertretung des Reichskanzlers entweder für den Gesamtbereich oder für einzelne Teile ihres Ressorts betraut werden. Insoweit das der Fall war, waren die Staatssekretäre für ihre im Rahmen der Betrauung mit der Stellvertretung des Reichskanzlers vorgenommenen Amtshandlungen an Stelle des Reichskanzlers dem Reichstag verantwortlich.

Wenn im § 1 dieses Gesetzes gesagt ist, daß der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben, Stellvertreter ernennt, so ist damit zum Ausdruck gebracht, daß diese niemals dem Reichskanzler gegen seinen Willen aufgezwungen werden können.

Daß aber auch im Falle einer stattfindenden Stellvertretung des Reichskanzlers überragende Stellung unberührt bleibt, geht aus § 3 hervor, wonach dem Reichskanzler vorbehalten ist, auch während der Dauer eine Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vorzunehmen, d. h. der Reichskanzler bleibt nach wie vor der Vorgesetzte der Staatssekretäre.

Diese Stellung behielt der Reichskanzler verfassungsrechtlich unverändert bis zur Staatsumwälzung im November 1918 bei.*)

Es stellte sich also die Zentralgewalt des Deutschen Reiches als rein bürokratisch organisiert dar: An der Spitze der Verwaltung nicht ein Ministerkollegium, sondern ein einziger leitender Staatsmann (Präfekturſystem).

Nach der Staatsumwälzung vollzog sich das staatliche Leben des Deutschen Reiches zunächst ohne verfassungsrechtliche Grundlagen. Die Regierungsgewalt hatte am 9. November 1918 der Rat der Volksbeauftragten, der sich aus sechs Mitgliedern zusammensetzte, übernommen. Erst durch das von der verfassunggebenden Nationalversammlung beschlossene und von ihrem Präsidenten verkündete Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. 2. 1919 wurden wieder verfassungsrechtliche Grundlagen hergestellt.

Dieses Gesetz bestimmte in § 6, daß die Geschäfte des Reiches von einem Reichspräsidenten, der nach § 7 von der Nationalversammlung zu wählen ist, geführt werden. Der Reichspräsident seinerseits beruft nach § 8 für die Führung der Reichsregierung ein Reichsministerium, dem sämtliche Reichsbehörden unterstellt sind und dessen Mitglieder zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Nationalversammlung bedürfen.

Das Amt des Reichskanzlers der Bismarckschen Verfassung wurde also nicht wieder hergestellt. Die Befugnisse desselben gingen auf ein Reichsministerium über.

Das Uebergangsgesetz vom 4. 3. 1919 sprach dies ausdrücklich aus, indem es in § 5 bestimmte, daß die Befugnisse, die nach den Gesetzen oder Verordnungen des Reiches dem Reichskanzler zustehen, auf das Reichsministerium übergehen. § 5 besagte weiter, daß die Befugnisse von jedem Reichsminister für seinen Geschäftszweig selbständig ausgeübt werden, soweit nicht das Reichsministerium ein anderes bestimmt. Dies bedeutete, daß das kollegial organisierte Reichsministerium in seiner Gesamtheit als Nachfolger des Reichskanzlers anzusehen war und daß der einzelne Reichsminister, unbeschadet gewisser selbständiger Regierungsbefugnisse, dieser Gesamtheit unterworfen war.

Wenn die geltende Reichsverfassung nach dem kurzen Zwischenspiel des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt das Reichskanzleramt wieder aufleben ließ, so ist daraus wohl zu folgern, daß sie damit bewußt an die alte Reichsverfassung anknüpfen wollte. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers der alten Reichsverfassung war, wie oben dargelegt, die eines allein leitenden Staatsmannes. Dem Reichskanzler der geltenden Verfassung wird im

*) Das Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung vom 28. 10. 1918, das die Amtsführung des Reichskanzlers vom Vertrauen des Reichstages abhängig machte, also das parlamentarische Regierungssystem einführte, ist praktisch nicht mehr wirksam geworden.

Rahmen der Verfassungsbestimmungen, die seine Stellung innerhalb der Reichsregierung und gegenüber dem Reichstag festlegen, wenigstens ein Teil der Machtfülle und etwas von der überragenden Stellung seines Vorbildes zuzubilligen sein.

Die Artikel des III. Abschnittes „Der Reichspräsident und die Reichsregierung" des I. Hauptteiles der geltenden Reichsverfassung, in denen vom Reichskanzler die Rede ist, sind außer den schon erwähnten Art. 53, 54 und 56 die Art. 50, 51, 52, 55, 58 und 59.

Einige dieser Artikel sind für die Darstellung der verfassungsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers innerhalb der Reichsregierung nicht von besonderer Bedeutung und können deshalb außer Betracht gelassen werden. Es sind dies Art. 50, der zur Gültigkeit aller Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten deren Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister verlangt und weiter Art. 59, der die Möglichkeit einer Anklage des Reichskanzlers vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes vorsieht.

Wie stellt sich nun nach den anderen genannten Artikeln die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers dar?

Bevor diese Frage beantwortet wird, muß festgestellt werden, was im Einzelfall unter Reichsregierung zu verstehen ist, da die Reichsverfassung mehrere Erscheinungsformen der Reichsregierung kennt. Zunächst muß gesagt werden, daß ein Sprachgebrauch, wie er sich im öffentlichen Leben herausgebildet hat, unter „Regierung" im weiteren Sinn auch den Reichspräsidenten versteht.[25]) Dies hat in der Verfassung keine unmittelbare Stütze, da diese vielmehr als Reichsregierung nach Art. 52 („Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern") nur den Reichskanzler und die Reichsminister bezeichnet. Eine weitere scharfe Trennung zwischen Reichspräsident und Reichsregierung ist in der Reichsverfassung dadurch gemacht, daß die Mitglieder der Reichsregierung zur Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedürfen, von dem sie abhängig sind (Art. 54), während das für den Reichspräsidenten, der dem Reichstag unverantwortlich gegenübersteht, nicht gilt. Trotzdem hat der erwähnte Sprachgebrauch eine gewisse Berechtigung insofern, als dem Reichspräsidenten durch die Verfassung Aufgaben der Exekutive, also der Regierungsgewalt, zugewiesen sind.

Aus Art. 52 folgt zunächst, daß die Reichsregierung eine Kollegialregierung ist. Diese Kollegialregierung tritt entsprechend dem Art. 57 in Erscheinung. Dieser Art. bestimmt: „Die Reichsminister haben der Reichsregierung alle Gesetzentwürfe, ferner Angelegen-

[25]) S. Anschütz a. a. O. zu Art. 52.

heiten, für welche Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben, sowie Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die dem Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren, zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten". Nach dieser Bestimmung gilt als Regierungssystem das Kollegialsystem.

Dieser Grundsatz der Kollegialität erleidet jedoch eine Durchbrechung durch Art. 56, und zwar sowohl zugunsten des Reichskanzlers, der allein die Richtlinien der Politik zu bestimmen hat, wie auch zugunsten der einzelnen Reichsminister, die innerhalb dieser Richtlinien ihren Geschäftszweig selbständig leiten.

Es kann also in den verschiedenen Fällen unter Reichsregierung zu verstehen sein: der Reichskanzler allein, ein einzelner Reichsminister oder die Gesamtheit des Kollegiums. Wenn es auch in Art. 52 heißt: „Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern", so ist damit noch nicht gesagt, daß immer dieses Kollegium gemeint ist, wenn in der Verfassung von Reichsregierung die Rede ist. Nach Hue de Grais*) ist die Geschäftsordnung der Reichsregierung und die Staatspraxis dafür entscheidend, wer jeweils unter Reichsregierung zu verstehen ist. Wenn Poetzsch[26]) davon spricht, daß als Reichsregierung auch mehrere beteiligte Reichsminister zu verstehen sein können, so ist dazu zu sagen, daß in den Fällen der Beteiligung mehrerer Reichsminister nach außenhin wohl meistens nur ein Reichsminister — der sog. „federführende" Reichsminister — als Reichsregierung in Erscheinung treten wird.

Wenn der Fall eintritt, daß innerhalb der Reichsregierung Ausschüsse gebildet werden, z. B. der Verwaltungsreform-Ausschuß, dem außer dem Reichskanzler noch der Reichsinnenminister, der Reichsfinanzminister und der Reichssparkommissar angehören oder der Reparationspolitische Ausschuß, so handelt es sich hier jedenfalls nicht um eine besondere Erscheinungsform der Reichsregierung, denn diese Ausschüsse haben keine Regierungshandlungen vorzunehmen, sondern diese in ihren Beratungen lediglich vorzubereiten und dann der Reichsregierung zur Entscheidung vorzulegen. So ist z. B. die Aufgabe des genannten reparationspolitischen Ausschusses in einer amtlichen Meldung laut Tageszeitungen vom 11. 11. 1927 dahin umschrieben: „Dieser Ausschuß soll danach unter dem Vorsitz des Reichsministers der Finanzen entsprechend dem interministeriellen Handelspolitischen Ausschuß aus Vertretern der für die Reparationspolitik zuständigen Ministerien gebildet und mit der Aufgabe der Vorbereitung aller mit der Reparationspolitik zusammenhängenden Maßnahmen betraut werden".

---

*) Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reich, 24. veränderte Aufl. 1927, S. 32, Anm. 1.

[26]) Poetzsch a. a. O. S. 208.

Es findet also, wie oben dargelegt, eine Durchbrechung des staatsrechtlichen Prinzips der Kollegialität in der Regierung sowohl nach der Seite des Präfekturſystems der alten RV. wie nach der Seite der Selbständigkeit der einzelnen Reichsminister hin statt. Da aber die einzelnen Minister nicht bloße verantwortungslose Stellvertreter des Reichskanzlers sind, sondern eine gewisse Selbständigkeit innerhalb ihres Ressorts und eigene Verantwortung besitzen, kann man — ganz abgesehen von der entgegenstehenden Bestimmung des Art. 57 — nicht davon sprechen, daß nach der Reichsverfassung das monokratische Präfekturſystem der Regierung gegeben ist.

Die Reichsverfassung gibt dem Reichsregierungssystem vielmehr einen Mischcharakter, der sowohl Züge des einen wie des anderen Systems aufweist. Die Beantwortung der Frage, welches der beiden Systeme vorherrscht, oder ob sie sich die Wagschale halten, ist gleichbedeutend mit der Frage nach der Stellung des Reichskanzlers innerhalb der Reichsregierung und gegenüber den einzelnen Reichsministern, insbesondere auch bei Bestimmung der Richtlinien der Politik, das ist also die Frage, die dieser Abschnitt der Arbeit beantworten soll.

Eine ganze Anzahl von Bestimmungen der Reichsverfassung sprechen für ein Vorwalten des Systems des Premierministers.

Zunächst ist einmal die Tatsache bemerkenswert, daß in Art. 52 der Reichskanzler den Reichsministern gegenübergestellt wird und auch sonst an einer Reihe von Stellen stets der Reichskanzler und die Reichsminister getrennt genannt werden. Wenn so ein Unterschied gemacht wird, kann das nur den Sinn haben, daß dem Reichskanzler vor den Reichsministern ein gewisser Vorrang gebührt. Weiterhin besagt Art. 55: „Der Reichskanzler führt den Vorsitz in der Reichsregierung und leitet ihre Geschäfte nach einer Geschäftsordnung, die von der Reichsregierung beschlossen und vom Reichspräsidenten genehmigt wird". Diese Geschäftsleitung im Sinne dieses Artikels ist sicherlich von der sachlichen Geschäftsleitung, wie sie in Art. 56 ausgesprochen wird, verschieden, doch wird man nicht sagen können, daß das Recht des Reichskanzlers aus Art. 55 ein bloß formelles sei, denn Art. 58 bestimmt: „Die Reichsregierung faßt ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden". Daraus ergibt sich in den Fällen des Art. 57, wenn bei geteilter Meinung im Kabinett Stimmengleichheit herrscht, ein entscheidendes Gewicht der Stimme des Reichskanzlers, die dann den Ausschlag gibt.

Auch die Bestimmung des Art. 51 Satz 1: „Der Reichspräsident wird im Falle seiner Behinderung zunächst durch den Reichskanzler vertreten", erscheint geeignet, den Reichskanzler in seiner Stellung gegenüber seinen Ministerkollegen hervorzuheben.

Das Vorschlagsrecht, das dem Reichskanzler gemäß Art. 53 bei Ernennung und Entlassung der Reichsminister durch den Reichsprä-

sidenten zusteht, ist ein weiteres Merkmal für ein Vorliegen des Präfekturs ystems. Denn wenn der Reichskanzler auch aus Zweckmäßigkeitserwägungen bei Auswahl der Minister so verfahren wird, daß das Vertrauen der Reichstagsmehrheit zu erwarten ist, so besteht jedoch rein verfassungsrechtlich keinerlei Bindung des Reichskanzlers in dieser Hinsicht.

Als letztes und schwerwiegendstes Argument für das Vorhandensein einer führenden Stellung des Reichskanzlers im Kabinett erscheint Art. 56, auf den weiter unten ausführlich einzugehen sein wird.

Im Gegensatz hierzu sprechen für das Vorliegen eines Systems der Ministerkollegialität Art. 58, wonach die Reichsregierung mit Stimmenmehrheit entscheidet und Art. 56 Satz 2, daß die Reichsminister innerhalb der Richtlinien des Reichskanzlers ihren Geschäftszweig selbständig leiten.

Bei Abwägung dieser staatsrechtlichen Tatsachen möchte ich das monokratische Element des Premierministersystems als vorherrschend gegenüber dem System der Kollegialität und damit die Stellung des Reichskanzlers gegenüber den Reichsministern und der Reichsregierung als eine gehobene, mit einiger Machtfülle und Vorrechten versehene bezeichnen.

Die Ansicht der Wissenschaft über diese Frage ist geteilt. Für das Vorwalten der Prinzipien des bürokratischen Regierungssystems sprechen sich u. a. aus Stier-Somlo, Giese, Jellinek und Poetzsch.[27])

Jellinek z. B. meint, daß die Bevorrechtung des Reichskanzlers eine Wiederannäherung an das Reichskanzlersystem der alten Reichsverfassung bedeutet.

Besonders die Sachlage treffen die Ausführungen des Abgeordneten v. Delbrück im Verfassungsausschuß der verfassunggebenden Nationalversammlung, nach der eine „quasikollegiale Organisation der Reichsregierung", formell Kollegialsystem, materiell Premierministersystem vorliegt.

Sehr bemerkenswert ist auch, was dazu Reichsminister des Innern Preuß in der 271. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 10. 4. 19 gesagt hat. Er führte da aus: „Die Lösung der Frage der Kollegialität oder Nichtkollegialität denkt sich der Entwurf genau so, wie es Exzellenz v. Delbrück entwickelt hat. Ich gebe zu, der Entwurf spricht das nicht deutlich aus. Das, was ich mir dabei denke, ist politische Kollegialität, die aber nicht an rechtlich spröde und unbiegsame Formen gebunden ist. Man kann m. E. eine Regierung nicht kollegial organisieren, wie man ein Kollegialgericht organisieren kann. Die Sache muß elastisch sein, wie ja auch das Ver-

[27]) Stier-Somlo: a. a. O. S. 163; Giese: Verfassung des Deutschen Reiches 1926, zu Art. 56; Jellinek: Verfassung und Verwaltung der Länder 1925, S. 84. Poetzsch: a. a. O. zu Art. 56.

hältnis von Präsident und Regierung elastisch ist. Gewiß, der Reichskanzler muß, wie Exzellenz v. Delbrück sagte, mehr sein als der primus inter pares. Er darf aber auch nicht alleiniger Chef der ganzen Verwaltung sein, demgegenüber die Ressortminister nur Stellvertreter sind".

Eine gegenteilige Ansicht vertritt Glum.[28]) Er bestreitet nicht, daß der Reichskanzler eine hervorragende Stellung inne hat, meint jedoch, daß er der Gesamtheit der Reichsregierung ebenso unterworfen ist wie jeder andere Reichsminister, abgesehen von seiner Stellung bei der Kabinettsbildung und den aus dem Vorsitz in der Reichsregierung herrührenden Ehrenrechten. Dazu ist zu sagen, daß der Reichskanzler in den Fällen des Art. 57 von der Mehrheit des Kabinetts überstimmt werden kann, daß dies etwaige Unterliegen des Reichskanzlers mit seiner politischen Willensmeinung nicht so erheblich ins Gewicht fällt, angesichts seines Rechtes aus Art. 56 Satz 1 RV.

Wie hat nun die Bestimmung der Richtlinien der Politik verfassungsrechtlich zu geschehen?

Unter Richtlinien sind, wie im vorhergehenden Abschnitt gesagt, die leitenden Grundsätze oder Pläne in Beziehung sowohl auf die innere wie äußere Politik zu verstehen.

Diese Grundsätze bei der Regierungsbildung auch gegenüber seinen Ministerkollegen in freier Entschließung unter eigener Initiative aufzustellen, ist die verfassungsrechtliche Pflicht des Reichskanzlers. Die Reichsminister ihrerseits haben sich bei der selbständigen Leitung ihres Geschäftszweiges innerhalb dieser zu halten (Art. 56 Satz 2).

Dies wird ausdrücklich noch einmal in § 1 der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. 5. 24 ausgesprochen, der besagt: „Die vom Reichskanzler gegebenen Richtlinien der Politik sind von sämtlichen Reichsministern innezuhalten und in ihrem Geschäftsbereiche zu verwirklichen. In Zweifelsfällen ist die Entscheidung des Reichskanzlers einzuholen".

In der Aufstellung der Richtlinien der Politik erschöpft sich jedoch nicht die verfassungsmäßige Pflicht des Reichskanzlers aus Art. 56, sondern er hat vielmehr weiterhin darüber zu wachen, daß die Richtlinien von den Reichsministern auch tatsächlich innegehalten werden. Es hat also der Reichskanzler jederzeit die Möglichkeit, in die Verwaltung eines Reichsressorts einzugreifen und zu sagen: „Ich mache darauf aufmerksam, daß hier die Politik des Ressorts nicht mehr in Einklang steht mit den von mir gegebenen Richtlinien".[29])

---

[28]) Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung. 1925 S. 16.
[29]) v. Delbrück in der 27. Sitzung des Verfassungsausschusses.

Hieraus folgt eine gewisse sachliche Ueberordnung des Reichskanzlers über die Reichsminister, wie sie ja auch dem in der Organisation der Reichsregierung vorherrschenden Premierministersystem, von dem oben die Rede war, entspricht. Wie weit diese Ueberordnung geht, hängt mit der Frage zusammen, die Wolgast[30]) aufwirft, wie weit die Reichsminister zum Reichskanzler im Verhältnis des Instruktionsgehorsams stehen.

Gegenüber dem klaren Wortlaut von Art. 56 ist es unzweifelhaft, daß bei Bestimmung der Richtlinien der Politik der Reichskanzler allein die Prärogative hat.

Es kann aber aus Art. 52 die Frage gestellt werden, ob diese Prärogative des Reichskanzlers etwa an die Zustimmung der Mehrheit des Kabinetts gebunden ist. Glum[31]) spricht der Reichsregierung bezüglich der Bestimmung der Richtlinien der Politik die weitergehende Kompetenz zu und folgert das daraus, daß weder Kollegialsystem noch Kanzlertypus die Art der Organisation der Reichsregierung kennzeichnen, „sondern man muß dieses als ein System des Zwanges der Minister zur Solidarität in einem Gesamtministerium bezeichnen".

Gewiß ist bei jeder Regierung, die auf parlamentarischer Grundlage beruht, der Zwang zur Solidarität gegenüber dem Parlament gegeben, nur sehe ich diesen nach der geltenden Reichsverfassung im Gegenteil darin, daß der Reichskanzler die alleinige Prärogative bei Bestimmung der Richtlinien der Politik und ihrer Innehaltung durch die Reichsminister hat. Die Fälle, in denen die Reichsregierung als Kollegium auftritt, sind erschöpfend in Art. 57 aufgezählt, während Art. 56 die Richtlinienpolitik dem Reichskanzler zuweist.

Das hieraus sich ergebende Aufsichtsrecht des Reichskanzlers kommt besonders in § 2 und § 3 der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. 5. 24 zum Ausdruck. § 2 sagt: „Der Reichskanzler ist aus dem Geschäftsbereiche der einzelnen Reichsminister dauernd über alle Maßnahmen, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Geschäfte der Reichsregierung von Bedeutung sind, auf dem Laufenden zu halten.

Der Reichskanzler kann ergänzende Auskünfte jederzeit einholen. Er hat das Recht und die Pflicht, auf die Einheitlichkeit in der Politik der Reichsminister hinzuwirken."

§ 3 sagt: „Treten wesentliche Gründe für eine Aenderung der Richtlinien hervor, so hat der zuständige Reichsminister hiervon dem Reichskanzler unter gutachtlicher Aeußerung sofort Mitteilung zu machen und seine Entscheidung zu erbitten. Maßnahmen von all-

---

[30]) Wolgast: Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches. Arch Oeff. R. 1923.

[31]) Glum: a. a. O. S. 17.

gemeiner politischer Bedeutung auf einem Gebiete, für das der Reichskanzler noch keine Richtlinien bestimmt hat, bedürfen seiner Zustimmung".

Diese selbe Geschäftsordnung gibt jedoch gleichzeitig zu erkennen, daß die Stellung des Reichskanzlers im Kabinett entsprechend der Verfassung nicht derart überragend wie die des Reichskanzlers der alten Reichsverfassung ist. Sie sagt in § 15: „Gegen Maßnahmen der Reichsminister innerhalb ihrer Zuständigkeit ist eine Beschwerde nicht gegeben. Die Reichsminister sind nur dem Reichstag verantwortlich".

Es entsteht die Frage, ob dem Reichskanzler irgendein Machtmittel gegenüber einem einzelnen Reichsminister zur Erzwingung des Innehaltens der Richtlinienpolitik gegeben ist. Das wird von Bredt[32]) verneint. Ich möchte zu bedenken geben, ob vielleicht in dem nach Art. 53 dem Reichskanzler zustehenden Vorschlagsrecht an den Reichspräsidenten zur Entlassung eines Reichsministers dem Reichskanzler ein gewisses Machtmittel nicht doch gegeben ist.

Wie ist es nun verfassungsrechtlich, wenn Meinungsverschiedenheiten bestehen, zwischen dem Reichskanzler und einem Reichsminister darüber, ob irgend eine Frage der Politik in das Gebiet der vom Reichskanzler zu gestaltenden Richtlinien fällt oder nicht?

Ich möchte annehmen, daß dann nicht etwa Art. 57 Platz greift mit der Bestimmung, daß Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren, der Regierung zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten sind. Mir erscheint die Begründung dafür, die Poetzsch[33]) gibt, stichhaltig, wenn er sagt, daß nach dem Sprachgebrauch der Reichsverfassung der Reichskanzler nicht als „Reichsminister" anzusehen ist.

Das läßt die gehobene Stellung des Reichskanzlers im Kabinett und seine Prärogative nach Art. 56 noch befestigter und vorherrschender erscheinen. Anderer Meinung ist Glum,[34]) der in nicht eindeutigen Fällen der Reichsregierung auf Grund von Art. 57 die Entscheidung darüber gibt und den Reichskanzler an diese Entscheidung gebunden sein läßt. Er folgert das wiederum daraus, „daß über der Selbständigkeit der einzelnen Reichsminister die Selbständigkeit der Reichsregierung als einer Gesamtheit steht (S. 7)", daß also die einzelnen Reichsminister der Reichsregierung untergeordnet sind, wobei er nach Art. 52 den Reichskanzler den Reichsministern in diesem Fall gleichstellt.

Wenn die Stellung des Reichskanzlers rein verfassungsrechtlich betrachtet, nach Art. 56 als eine gegenüber den einzelnen Reichsministern wie innerhalb der Reichsregierung gehobene und bevor-

[32]) Bredt: Der Geist der Reichsverfassung 1924, S. 183.
[33]) Poetzsch: a. a. O. zu Art. 57.
[34]) Glum: a. a. O. S. 16.

rechtete erscheint, so liegen die Dinge dabei in der politischen Praxis der Gegenwart wesentlich anders. Hier ist ein weit größeres Zurücktreten des Reichskanzlers zugunsten des Kollegiums der Reichsregierung zu verzeichnen, als verfassungsrechtlich vorgesehen ist. Es ist hier so, daß in der Wirklichkeit des politischen Lebens fast alle Entscheidungen von Wichtigkeit durch das Kabinett in seiner Gesamtheit gefällt werden, wobei nicht vor den Richtlinienfragen des Art. 56 Halt gemacht wird. Das ist z. T. wohl durch die Bedeutung der Persönlichkeiten der verschiedenen Reichskanzler zu erklären, ferner dadurch, daß das Uebergangsgesetz vom 4. 3. 19 eine gewisse Tradition für das reine Kollegialsystem geschaffen hat.[35])

Vor allem jedoch liegt es daran, daß in Deutschland die Verhältnisse der politischen Parteien so sind, daß nicht eine Mehrheitspartei vorhanden ist, auf die sich der Reichskanzler allein stützen kann, sondern daß mehrere Koalitionsparteien vorhanden sind, die eine Regierungskoalition bilden.

„Dazu kommt, daß sich die Minister auch als Vertreter ihrer Partei fühlen, daß der Reichskanzler, der seine Stellung weniger seiner Persönlichkeit, als der Stellung seiner Partei im Kartell verdankt, die übergeordnete Autorität, die die Reichsverfassung vorsieht, nicht haben kann, weil Uebereinstimmen und Anordnen in einer Koalition nicht möglich ist.“[36])

Daraus ist zu entnehmen, daß die Richtlinien der Politik nicht in eigener Initiative des Reichskanzlers, wie sie nach Art. 56 seiner führenden Stellung entsprechen müßte, geschaffen werden, sondern daß er das Arbeitsprogramm der Reichsregierung, das in Beratungen des Gesamtkabinetts aufgestellt wird, zur Grundlage der Bestimmung der Richtlinien der Politik macht.

Als typisches Beispiel hierfür sei der Beginn einer Erklärung, die der Vizekanzler an Stelle des erkrankten Reichskanzlers abgab, laut Tageszeitungen vom 28. 2. 1928[37]) angeführt: „Der Reichskanzler hat mich ermächtigt festzustellen, daß er als diejenige Stelle, die die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür dem Reichstag gegenüber die Verantwortung trägt, sich das Arbeitsprogramm der Regierung zu eigen macht und sich für seine Durchführung an der Spitze der Regierung einsetzt und daß er voll und ganz mit der Regierungserklärung übereinstimmt, die . . .“.

---

[35]) Poetzsch: a. a. O. zu Art. 56.
[36]) Scheuner: Arch. Oeff. R., 13. Bd., 3. Heft 1927, S. 366.
[37]) S. Vossische Ztg. v. 28. 11. 1928, Nr. 50.

## Schluß.

Die vorliegende Arbeit ist somit zu dem Ergebnis gelangt, daß die Bestimmung der Richtlinien der Politik verfassungsrechtlich nach Art. 56 durch den Reichskanzler so zu geschehen hat, daß er die Richtlinien in höchstpersönlicher Willensentschließung, gebunden nur durch politische Zweckmäßigkeitsabwägungen, nicht aber durch irgendwelche staatsrechtlichen Vorschriften, aufstellt und für deren Innehaltung durch die Reichsminister Sorge trägt. Er hat dabei jedoch, dies folgt aus der staatsrechtlichen Stellung des Reichspräsidenten, auf ein Zusammenwirken mit diesem bedacht zu sein. Dem Reichstag gegenüber besteht wohl ein Verantwortungsverhältnis, das jedoch nicht so gemeint ist, daß der Reichskanzler die freie Initiative zugunsten des Reichstages aufgibt. Diese freie Initiative hat er ebenso innerhalb der Reichsregierung und den Reichsministern gegenüber zu wahren und für Innehaltung der Richtlinien durch die Reichsminister Sorge zu tragen, da er auch hierfür dem Reichstag verantwortlich ist. Bei Entstehen von Meinungsverschiedenheiten über die Grenzen der Richtlinien der Politik hat der Reichskanzler allein zu entscheiden.

Diese verfassungsrechtliche Bestimmung der Richtlinien der Politik hat sich auf Grund der gegenwärtigen politischen Verhältnisse der Wirklichkeit des staatlichen Lebens so gestaltet, daß erhebliche Abweichungen von den Bestimmungen der Verfassung und Verstöße gegen diese Bestimmungen zu verzeichnen sind. Zunächst ist der Einfluß des Reichspräsidenten in der Person des Reichskanzlers schwächer zum Ausdruck gekommen als vorgesehen. Die Initiative des Reichskanzlers ist so weitgehend ausgeschaltet, daß bei Bestimmung der Richtlinien der Politik die politische Willensbildung hauptsächlich von den Fraktionen der Reichstagsparteien ausgeht, die die Mehrheit bilden. Damit zusammenhängend ist die Bestimmung der Richtlinien der Politik innerhalb der Reichsregierung eine derartige geworden, daß sie nicht durch den Reichskanzler vorgenommen wird, sondern durch Mehrheitsbeschluß des Kabinetts zustande kommt.

## Verzeichnis der benutzten Bücher und Schriften.

Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. I, 1898, herausgegeben von Marquardsen.
Handbuch der Politik, Bd. I, 1920.
Helfritz: Allgemeines Staatsrecht. 1924.
Helfritz: Staatskunst und Parteipolitik. 1923.
v. Holtzendorff: Die Prinzipien der Politik. 2. Aufl. 1879.
Kjellén: Grundriß zu einem System der Politik. 1920.
Stier-Somlo: Politik. 1907.
Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begründet von Frh. v. Stengel. 1914.

---

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919. (Komm.) 5. Aufl. 1926.
Bredt: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung. 1924.
Otto Fürst von Bismarck: Gedanken und Erinnerungen, Volksausgabe 1905.
Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches mit Erläuterungen. 1910.
v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. 1924.
Giese: Verfassung des Deutschen Reiches. 1926.
Giese: Grundriß des Reichsstaatsrechts. 4. Aufl. 1926.
Giese: Reichspräsident und Reichsverfassung. DJZ. 1927, Heft 4.
Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. 1925.
Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reich, 24. veränderte Aufl. 1927.
Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. 1927.
Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. 1927.
Jellinek, W.: Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder. 1925.
Meißner: Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. 1921.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1919.
Nawiasky: Die Grundgedanken der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. 1920.
Poetzsch: Handkommentar der Reichsverfassung. 3. Aufl. 1928.
Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form. 1918.
Stier-Somlo: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919. 1925.
Wolgast: Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes. (Arch. Oeff. R.) 1923.
Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I, 1895.
Bericht und Protokolle des 8. Ausschusses der verfassunggebenden Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. 1920.
Schenner: Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. 2. Teil. In Arch. Oeff. R., 13. Bd., 3. Heft 1927.

## Lebenslauf des Verfassers.

Ich bin am 1. Juli 1902 zu Oker am Harz als Sohn des Bergassessors und Kgl. Hütteninspektors Laurenz Souheur und seiner Ehefrau Sofie geb. Wennberg geboren. Ich besuchte das Realgymnasium zu Tarnowitz OS. und die Oberrealschule zu Gleiwitz OS., an welch letzterer Anstalt ich 1921 die Reifeprüfung ablegte. Ich wandte mich hierauf dem Studium der Rechtswissenschaft zu und studierte an den Universitäten Jena, Kiel und Breslau. Am 1. August 1928 bestand ich in Breslau das Rigorosum.

Adalbert Souheur.

## Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung . . . . . 3

Die Stellung des Reichskanzlers bei Bestimmung der Richtlinien der Politik:

I. gegenüber dem Reichspräsidenten, . . . . . 7

II. gegenüber dem Reichstag, . . . . . 10

III. innerhalb der Reichsregierung und gegenüber den einzelnen Reichsministern. . . . . 14

Schluß . . . . . 26